

Vergaderjaar 2008–2009

31 935

Beleidsdoorlichting Financiën

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2009

1. Inleiding

Met deze brief bied ik u, mede namens de staatssecretaris van Economische Zaken, de beleidsdoorlichting aan van de exportkredietverzekering en investeringsgaranties, waarvan de budgettaire aspecten hun weerslag vinden in hoofdstuk IXB van de Rijksbegroting¹. (Zie hiervoor onder meer begrotingsartikel 2.2.5 IXB van de Rijksbegroting 2008). De beleidsdoorlichting heeft in het bijzonder betrekking op de algemene beleidsdoelstelling, die inhoudt dat de Staat binnen bepaalde randvoorwaarden streeft naar een zo compleet mogelijke markt voor verzekering van betalingsrisico's die zijn verbonden aan de export naar het buitenland. De beleidsdoorlichting heeft betrekking op het beleid dat is gevoerd in de periode 2003–2007 met een doorkijk naar 2008. Dit betreft een periode voor het uitbreken van de kredietcrisis. Deze beleidsdoorlichting heeft dan ook geen betrekking op de kredietcrisis of maatregelen die in dit kader zijn genomen. De kamer is in een aparte brief geïnformeerd over de kredietcrisis maatregelen van de exportkredietverzekeringfaciliteit².

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd en opgesteld door het externe adviesbureau Carnegie Consult. Het adviesbureau is begeleid door een commissie bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Financiën, het ministerie van Economische Zaken en Atradius Dutch State Business B.V. De begeleidingscommissie werd voorgezeten door een onafhankelijke externe voorzitter, de heer drs. H.G.M. Blocks. De bevindingen van de heer Blocks zijn in de vorm van een separate brief bijgesloten.

De beleidsdoorlichting is uitgevoerd conform de regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE). Alhoewel alle RPE onderwerpen in de beleidsdoorlichting aan bod komen concentreert het onderzoek zich voornamelijk op de beschrijving en analyse van het probleem dat de reden was voor het beleid en op de beschrijving en motivering van de rol van de Rijksoverheid.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Brief van de ministers van Financiën en Economische Zaken, 16 januari 2009, Kamerstukken 2008–2009, 31 371, nr. 88.

De reden voor het beleid is gelegen in de onverzekerbaarheid van bepaalde (betalings)risico's verbonden aan exporttransacties op de (inter)nationale commerciële markt. Daarnaast speelt het streven naar een zoveel mogelijk gelijk speelveld voor het internationaal opererend bedrijfsleven een prominente rol. Nagenoeg alle OESO landen alsmede vele niet OESO-landen kennen immers een overheidsfaciliteit die vergelijkbaar is aan de Nederlandse exportkredietverzekering. De beleidsdoorlichting heeft als primair doel de vraag te beantwoorden of deze twee elementen, het bestaan van marktthiaten en het binnen bepaalde randvoorwaarden creëren van een zoveel mogelijk gelijk speelveld, nog altijd actueel zijn en een actieve rol van de overheid rechtvaardigen.

2. Reactie op de beleidsdoorlichting

Uit het onderzoek van Carnegie Consult blijkt dat, ook toen er nog geen sprake was van een financiële crisis, de commerciële verzekeringsmarkt voor exportfinancieringen beperkingen kende. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat buitenlandse overheden, met name overheden die niet gebonden zijn aan internationale afspraken op het gebied van exportkredietverzekeringen, een rol spelen die de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven – veelal nadelig – beïnvloedt. Verder blijkt uit het onderzoek van Carnegie Consult dat het exportkredietverzekeringbeleid van de Nederlandse overheid volgens de gebruikers een effectieve, zij het bescheiden, additionele rol ten opzichte van de private verzekeringsmarkt speelt en de door de buitenlandse exportkredietverzekeringactiviteiten optredende concurrentievervalsingen worden gemitigeerd. Hiermee wordt dus het bestaansrecht van de exportkredietverzekeringfaciliteit onderschreven.

De in de onderzoeksperiode opgetreden wijzigingen in de formulering van de algemene doelstelling wekken volgens Carnegie Consult de indruk dat de aandacht meer uitgaat naar verzekeringstechnische elementen dan naar de ondersteuning van de Nederlandse export. Het is naar mijn mening echter zeker niet zo dat de ondersteuning van de Nederlandse export minder belangrijk is geworden. Dit moge blijken uit het feit, dat ik de missie die de ministeries van Financiën en Economische Zaken en Atradius Dutch State Business in 2004 zijn overeengekomen nog steeds onderschrijf. En die missie luidt: «Wij bevorderen de Nederlandse export en investeringen in het buitenland via krediet- en investeringsverzekeringen in aanvulling op de markt». Naar mijn mening is export van uitermate groot belang voor de Nederlandse economie en werkgelegenheid en het belang, dat ik daar aan hecht, wordt weerspiegeld in het bestaan van het gevoerde beleid ten aanzien van de exportkredietverzekering.

Over de internationale context van de Nederlandse exportkredietverzekeringfaciliteit wil ik in aanvulling op het daarover eerder vermelde nog het volgende opmerken.

Binnen de OESO worden tussen geïndustrialiseerde landen afspraken gemaakt over minimumpremies en maximale looptijden en over onderwerpen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen en over schuldhoudbaarheid (verantwoord leenbeleid). Zo wordt er een min of meer wat de overheidssteun betreft, gelijk speelveld tussen de financiers van grote exporteurs van geïndustrialiseerde goederen gecreëerd en gehandhaafd.

De opkomst van nieuwe geïndustrialiseerde landen zoals Brazilië, India en China is een uitdaging voor de exportkredietverzekeringfaciliteit. Deze landen zijn niet gebonden aan de in de OESO gemaakte afspraken inzake exportkredieten. Bij directe of indirecte overheidsgesteunde concurrentie van exporteurs uit deze landen kan het Nederlandse bedrijfsleven hinder

ondervinden. Ik deel de mening van Carnegie Consult dat dit een belangrijk zorgpunt is. Het in gesprek blijven en betrekken van deze opkomende economieën via zogeheten «outreach» activiteiten moet mede daarom een prioriteit blijven voor de exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties.

Desondanks deze uitdaging mag het feit dat een aantal opkomende economieën nog niet in de positie is om de OESO regels te onderschrijven ons er niet van weerhouden om onze ambities op het terrein van financiële discipline en maatschappelijk verantwoord ondernemen, door middel van het maken van internationale afspraken, na te blijven streven.

Om te kunnen bepalen of het beleid van de exportkredietverzekeringfaciliteit de concurrentiepositie van de Nederlandse exporteur op doeltreffende en evenwichtige wijze ondersteunt moet er een accuraat beeld zijn van «het» – overigens zeer diverse – internationale speelveld. Ik herken de bevinding van Carnegie Consult dat de huidige methodiek om dit speelveld te beschrijven en te analyseren, de «benchmark», hier onvoldoende handvatten voor biedt. Daarom is – zoals in de beleidsdoorlichting ook is aangegeven – de benchmark inmiddels grondig herzien. Door een beter evenwicht tussen kwantitatieve en kwalitatieve informatie zal de benchmark een effectiever instrument zijn om het inzicht in de mate van ongelijkheid van het speelveld te vergroten.

Tenslotte onderschrijf ik de bevindingen van Carnegie Consult ten aanzien van de Rijkscommissie. Ik hecht grote waarde aan een goede overlegstructuur met de rechtstreeks belanghebbenden, het Nederlandse exporterende bedrijfsleven en zijn financiers.

3. Conclusie

Ook in deze tijden van financiële crisis is er behoefte aan een instrument dat een stabiele en betrouwbare factor is voor Nederlandse exporteurs en hun financiers en dat, waar nodig, in kan springen als de markt zich onverwacht terugtrekt. Tegelijkertijd blijft het van belang om een gedegen risicobeleid te handhaven en om te blijven investeren in de verduurzaming van de Nederlandse export. Het blijft de ambitie van het Kabinet om deze elementen te verenigen in de exportkredietverzekering om zo over een beleidsinstrument te blijven beschikken dat nu, in de huidige turbulente tijden, maar ook naar de toekomst toe een effectieve bijdragen kan leveren aan de economische structuur van Nederland.

De minister van Financiën,
W. J. Bos